

# BAYERISCHER WOHLFAHRTSDIENST

31. Jahrgang 1979

## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite		Seite
<b>A</b>		Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, Gesamtstatistik der —	43
Adoptionschancen für Kinder in Heimen	20	Einsicht in Jugendamtsakten (Urteil des OVG Münster vom 6. 3. 1978 und Urteil des OVG Hamburg vom 10. 3. 1978)	88
Altenheime, Pflegezulage in den Altenheimen in Bayern	71	Eltern- und Familienarbeit als Aufgabe der Jugendhilfe	61
Altenhilfe, Konzept einer Seniorenwerkstatt	118	Elterliches Sorgerecht, Das neue —	93
Altenhilfe, Personalschlüssel in Heimen der Altenhilfe	17, 33, 34, 53, 119	Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen, Entwicklung in den bayerischen —	98
Ambulante soziale Dienste in Bayern	19	Europäische Gerontologie-Tagung in München	71
Alterssicherung, Übernahme von Beiträgen zu einer angemessenen — (BVerwG-Urteil v. 22. 6. 1978 zu § 69 BSHG)	19	<b>F</b>	
Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege im Regierungsbezirk Unterfranken, Änderung im Vorsitz der —	71	Filminformationsreihe: Begegnung mit dem sprach-, hör- und stimmgestörten Menschen	11, 20
Arbeitsförderungsgesetz, Neuregelung des § 58 —	102	Finanzierung der Pflegekosten, Vorstellung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Bayern zur —	137
Arbeitsgerichtsgesetz, Neues —	110	Finanzierung der Pflegekosten, Überlegungen der Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern zur —	80
Arbeiterwohlfahrt, 60 Jahre —	138	Finanzierung der Pflegekosten, Vorschläge des Deutschen Städtetages	77
Ausländische Kinder und Jugendliche in Bayern, Zur Betreuung —	49	Frühförderung, Vereinbarung zur Frühförderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder	131
Ausländische Kinder in Bayern, Initiativgruppen und Arbeitskreise zur außerschulischen Betreuung von —	50	Frühförderung, Vorschläge zur —	132
<b>B</b>		<b>H</b>	
Baukostenrichtzahl, Neue — ab 1. Juli 1979	86	Haftungsfragen in der Sozialstation	136
Bayerische Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen, Entwicklung in den —	98	Heime der Altenhilfe, Personalschlüssel in den —	17, 33, 53, 119
Berufliche Bildung Behinderter	87	Heimerziehung, Chancen und Möglichkeiten der —	121
Berufliche Grundbildung in Bayern	64	Heizölkostenzuschuß 1979, Gesetz über die Gewährung eines einmaligen —	134
Berufsverband der Sozialarbeiter, Sozialpädagogen, Heilpädagogen — Landesgruppe Bayern, Ordnung des —	69	Hinweise	11, 16, 36, 47, 67, 79, 102, 114, 127, 138
Berufsverband der Sozialarbeiter, Sozialpädagogen, Heilpädagogen — Wirklichkeit oder Illusion einer vereinigten Berufsvertretung	45	<b>I</b>	
Buchbesprechungen	12, 23, 35, 47, 58, 88, 103, 115, 127, 139	Internationales Jahr des Kindes 1979	26, 86, 99
Bundessozialhilfegesetz, Regelsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz	10	<b>J</b>	
<b>D</b>		Jugendämter in Bayern, Anschriften der —	83
Datenschutzrecht, Das (neue) —	117	Jugendgefährdende Schriften, Zur Verfassungsmäßigkeit der schematischen Listenaufnahme gem. § 18 GJS (Beschuß des BVerfG vom 19. 6. 1979)	138
Die Schule für Geistigbehinderte — was will sie, was kann sie, was bringt sie?	129	Jugendhilfegesetz, Alternativgesetzentwurf Baden-Württembergs für ein neues —	87
<b>E</b>		Jugendprogramm der Staatsregierung, Das —, Schwerpunkte der Fortschreibung 1978	13
Einheitsverband der Sozialarbeiter, Sozialpädagogen und Heilpädagogen — Bundesmitgliedertag und Bundesvorstand	69		

Jugendprogramm der Staatsregierung,  
Weiterentwicklung der Jugendhilfe in Bayern?

14

## K

Kinderfahrtmeldestelle, Die – gibt bekannt

46, 56

Kontaktstelle Bayern für das Internationale Jahr  
des Kindes 1979

26

Konzept einer integrierten Beratungsstelle

97

Konzept einer Seniorenwerkstatt

118

## L

Landespflegesatzkommission, Vereinbarung der  
Pflegesätze

7, 35, 54, 106

## M

Mutterschaftsurlaub, Gesetz zur Einführung eines –

135

Müttergenesungswerk, Jahrbuch 1979

6

## O

Öffentliche Jugendhilfe, Die – in Bayern 1978

125

## P

Personalschlüssel in Heimen der Altenhilfe

17, 33, 53, 119

Personelle Besetzung in Tagesstätten für geistig  
Behinderte, Vereinbarung über die –

119

Personelle Besetzung in Tagesstätten für  
Körperbehinderte, Vereinbarung über die –

120

Pflegezulage in Altenheimen

71

Pflegesatzkommission im Regierungsbezirk  
Oberpfalz, Änderung im Vorsitz der –

71

Probleme der Lebenslage im Alter

73

Pflegesatzvereinbarungen 1979, Auswirkungen der  
gestiegenen Heizkosten auf die Pflegesätze 1979

86

Pflegesatzvereinbarungen 1979, Richtwerte für die –

2

## R

Rahmenstudienordnung für die Fachrichtung Sozialwesen  
in Bayern, Neue –

81, 111

Rechtsprechung, Aus der –

57, 88, 112, 138

Regelunterhaltsverordnung, Änderung der Regelsätze

114

Regelsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem  
Bundessozialhilfegesetz

10

Richtlinien zur Förderung von Erziehungs-, Jugend-  
und Familienberatungsstellen

108

Richtwerte für die Erhöhung der Pflegesätze 1979

2

## S

Schwerbehinderte, Gesetz über die unentgeltliche  
Beförderung – im öffentlichen Personenverkehr

105

Sozialrecht, Das – im Wandel von Wirtschaft und  
Gesellschaft

1

Sozialarbeiter im Jugendamt – Kooperation  
oder Konfrontation

21

Soziale Pflege- und Betreuungsverhältnisse,  
Empfiehl es sich, – neu zu regeln?

25

Soziale und berufliche Eingliederung ausländischer  
Jugendlicher, Maßnahmen zur – beim Übergang von der  
Schule zum Berufsleben

51

Sorgerecht, Das neue elterliche –

93

Sorgerechtsentziehung mit Pflegerbestellung zum  
Zwecke der Heimerziehung (Beschuß des BGH  
vom 20. 12. 1978)

57

Sozialhilfe, Die – in Bayern 1978

126

Sozialpädagogische Hilfen für junge Ausländer

66

Soziale Sicherheit für pflegebedürftige Menschen,  
Vorschläge des Deutschen Städtetages zur –

77

Sozialarbeiter, Ordnung des Berufsverbandes der  
Sozialarbeiter, Sozialpädagogen, Heilpädagogen –  
Landesgruppe Bayern

69

Stellenplan für Werkstätten für Behinderte

41

## T

Tagesstätten, Vereinbarung über die personelle  
Besetzung in Tagesstätten für geistig Behinderte

119

Tagesstätten, Vereinbarung über die personelle  
Besetzung in Tagesstätten für Körperbehinderte

120

## U

Unterhaltspflichtverletzung, § 170b StGB  
(Beschuß des BVerfG vom 17. 1. 1979)

112

Unterhaltsvorschußgesetz

102

Überregionale Beratungszentren

55

## W

Welchen Einfluß haben öffentliche pädagogische  
Institutionen auf die Erziehung unserer Kinder?

99

Werkstätten für Behinderte, Bericht der  
Landesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für Behinderte  
in Bayern 1979

133

Werkstätten für Behinderte in freier Trägerschaft

37

Werkstätten für Behinderte, Stellenplan für –

41

Werkstättenverordnung, Referentenentwurf der –  
zu § 55 Abs. 3 Schwerbehindertengesetz

38

# Wohlfahrtsdienst

Mitteilungsblatt der Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern

Nr. 1

Januar 1979

31. Jahrgang

## INHALTSVERZEICHNIS

Das Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft . . . . .	S. 1	Kurze Beiträge . . . . .	S. 11
Richtwerte für die Erhöhung der Pflegesätze 1979 . . . . .	S. 2	Filminformationsreihe: Begegnung mit dem sprach-, hör- und stimmgestörten Menschen . . . . .	S. 11
Müttergenesungswerk, Jahrbuch 1979 . . . . .	S. 6	Hinweise . . . . .	S. 11
Landespflegesatzkommission . . . . .	S. 7	Buchbesprechungen . . . . .	S. 12
Regelsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz . . . . .	S. 10		

## Das Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft

von Prof. Dr. Hans Zacher \*)

### I. Einleitung: Die jüngste Sozialrechtsgeschichte als Beispiel

Im Frühjahr 1970 nahm die Bundesregierung die Arbeiten für die Kodifikation des Sozialleistungsrechts in einem Sozialgesetzbuch auf. Die zu diesem Zweck berufene Sachverständigenkommission und die Bundesregierung einigten sich rasch darüber, was das Sozialgesetzbuch umfassen soll: die Bereiche Ausbildungs- und Arbeitsförderung, Sozialversicherung, Kriegsopferversorgung und sonstige soziale Entschädigung, Familienlastenausgleich, Wohngeld, Jugendwohlfahrt und Sozialhilfe. In den seither vergangenen acht Jahren ist es aber noch nicht gelungen, diese Gesetzgebungsbereiche in das Sozialgesetzbuch zu überführen. Nur zwei allgemeine Teile wurden geschaffen: 1975 der sehr fragmentarische Allgemeine Teil für das ganze Sozialgesetzbuch, und 1976 die Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung.

Daß bisher nicht mehr zustande kam, erklärt sich leicht daraus, daß in der gleichen Zeit etwa 130 Gesetze ergangen sind, welche die in das Sozialgesetzbuch zu überführenden Gesetze geändert oder ergänzt haben. Anders ausgedrückt: wäre das Sozialgesetzbuch im Frühjahr 1970 nicht erst in Angriff genommen, sondern schon erlassen worden, so wäre es mittlerweile durch etwa 130 Gesetze wieder geändert worden. Kodifikation des Sozialrechts heißt eben, Gestrüpp von der Vitalität eines Urwaldes in einen Garten verwandeln wollen. Oder, um das Bild zu wechseln: es ist der Versuch, die fließende Welle zu fassen.

Vielleicht ist die Zahl 130 manchem noch zu blaß, um sich zu vergegenwärtigen, was in dieser Zeit mit dem Sozialrecht „passiert“ ist: in welcher Weise immer wieder neue Gruppen angesprochen wurden, neue Leistungsgründe geschaffen, vor allem neue sogenannte „soziale Risiken“ formuliert wurden, neue Leistungen eingeführt, alte verändert wurden, Institutionen gebildet oder modifiziert wurden usw. Lassen Sie mich

deshalb vom Quantitativen ins Inhaltliche wechseln und eine Chronik allein der wichtigsten Zäsuren versuchen, die alle Routine der Leistungsanpassung, alle kleinen und mittleren Veränderungen beiseite läßt — so sehr sie Praxis und Rechtsdogmatik auch belasten.

Noch 1970 wurde der Versicherungsschutz der gesetzlichen Krankenversicherung auf alle Angestellten — über die Einkommensgrenze der Versicherungspflicht hinaus — ausgedehnt und der (1967 eingeführte) Rentenbeitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung wieder abgeschafft. Das Zweite Wohngeldgesetz brachte eine „Generalüberholung“ des Wohngeldrechts. Das Jugendwohlfahrtsrecht wurde zugunsten nichtehelicher Kinder und alleinstehender Elternteile fortentwickelt.

1971 ersetzten das Bundesausbildungsförderungsgesetz und das Graduiertenförderungsgesetz eine Reihe spezieller Gesetze und administrativer Programme der Ausbildungs- und Berufsförderung durch geschlossenes Gesetzesrecht. Schüler, Studenten und Kinder in Kindergärten wurden in die Unfallversicherung einbezogen, womit die gesamte Haftung im Beziehungsfeld Schule — Lehrer — Mitschüler — Eltern wesentlich verändert wurde.

1972 ist ein Jahr bedeutsamster Reformen in der Sozialversicherung. In der Krankenversicherung: Einführung der Krankenversicherung der Landwirte. Fast neunzig Jahre nach der Einführung der Krankenversicherung für die Arbeiter gelang es endlich, einen angemessenen, deshalb aber auch spezifischen, eigenständigen Schutz auch für die Landwirte zu schaffen. Im gleichen Jahr wurde in der Rentenversicherung die flexible Altersgrenze eingeführt. Ferner wurde die Rentenversicherung für Selbstständige und Hausfrauen geöffnet. Die Rente nach Mindesteinkommen korrigierte die Rentenformel.

1973 wurden die Leistungen der Altershilfe für Landwirte neu strukturiert und dynamisiert. In der Krankenversicherung wurde die zeitliche Begrenzung der Krankenhauspflege beseitigt und wurden Leistungen zur häuslichen Pflege neu eingeführt. Vor allem aber: Der Familienlastenausgleich — vordem auf Steuerrecht und einzelne Sozialleistungssysteme verteilt — wurde auf das Prinzip des einheitlichen Kindergeldes umgestellt.

1974 wurde die Ausbildungsförderung einmal mehr personell und sachlich weiter erstreckt, zugleich aber weitgehend auf Darlehen umgestellt. 1974 wurde auch ein neues „soziales Risiko“ aufgegriffen: der Konkursausfall des Arbeitslohns durch die Konkursausfallversicherung. Das Rehabilitationsangleichungsgesetz reformierte und koordinierte die Rehabilitation für die Bereiche der Sozialversicherung, der Kriegsopferversorgung und der Arbeitsförderung. Die dritte Novelle zum Bundessozialhilfegesetz brachte zum Teil grundlegende Neuerungen im Bereich der Ausbildungshilfe, der Eingliederung Behinderter, der Hilfe für sozial Gefährdete, der Hilfe zur Pflege und der Altenhilfe und schränkte die Heranziehung Unterhaltspflichtiger zum Ausgleich von Sozialaufwendungen wesentlich ein.

\*) Institut für Politik und öffentliches Recht der Universität München, Leiter der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft, Anschrift des Verfassers: Universität München, Professor-Huber-Platz 2, 8000 München 22; — Originalfassung eines Vortrags, den der Verfasser am 22. Juni 1978 in München vor dem Landeskuratorium Bayern des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft gehalten hat. Die weitere Entwicklung der Gesetzgebung wurde bis Ende 1978 berücksichtigt.

Diesem Heft liegen bei:

„Bayerischer Wohlfahrtsdienst“, Inhaltsverzeichnis 1978  
Mitteilungsblatt des bayer. Landesjugendamtes 1/79

Im Jahre 1975 weitete das Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter deren Schutz durch die Sozialversicherung wesentlich aus. Erstmals wurde in größerem Umfang den primären sozialen Risiken wie Krankheit, Invalidität usw. das sekundäre soziale Risiko des Sich-nicht-sichern-Könnens aufgegriffen und abgesichert. Die Studenten wurden in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen. Das Grundmuster der Krankenversicherung — kombinierte Sicherung gegen Behandlungskosten und Einkommensausfall bei lohnbezogener Beitragspflicht — wurde damit einmal mehr grundlegend verändert. Der Student wird nur für die Behandlungskosten gesichert; der durch einen Bundeszuschuß ermäßigte Beitrag abstrakt bemessen und in Semesterperioden erhoben. Im Gefolge der Reform des Abtreibungsrechts wurde der Schwangerschaftsabbruch in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der Sozialhilfe den Fällen der Krankheit und der Mutterschaft als neuer „Risikofall“ an die Seite gestellt. Das Haushaltsstrukturgesetz überprüfte — überwiegend restriktiv — zahlreiche Leistungen vor allem im Ausbildungs- und Berufsförderungsbereich.

Die Scheidungsreform von 1976 wurde gleichermaßen als Reform des bürgerlichen und des Sozialrechts gestaltet. Der Versorgungsausgleich und die Erziehungswitwenrente wurden eingeführt. Im gleichen Jahre wurde die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten völlig neu eingeführt.

Im Jahre 1977 zwei Paukenschläge: das Kostendämpfungsgesetz mit seinen vorwiegend restriktiven Änderungen der Krankenversicherung und des Kassenarztrechts und das 20. Renten Anpassungsgesetz mit vielfachen Modifikationen des Zugangs zur Versicherung, der Beiträge und der Leistungen in der Rentenversicherung. Eine dieser Änderungen wird gerade in diesen Tagen aktuell, die Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen für Arbeitslose. Damit ist einmal mehr verdeutlicht, daß die Risikogemeinschaft der Rentenversicherung nicht mehr nur von den Arbeitnehmern gebildet wird. Daneben wurden 1977 Arbeitsförderungs- und Arbeitslosenleistungen der angespannten Lage des Arbeitsmarktes und der öffentlichen Haushalte angepaßt.

Demgegenüber erscheint das Jahr 1978 geradezu als „ruhig“. Die wesentlichen legislatorischen Aktivitäten konzentrieren sich auf das 21. Renten Anpassungsgesetz, dessen Hauptpunkt das Abgehen von der sogenannten bruttobezogenen Renten Anpassung in der Rentenversicherung für (zunächst) drei Jahre ist. Für die Unfallversicherung dagegen wurde festgeschrieben, daß die bisherigen Anpassungsmodalitäten beibehalten werden. Für die Rentenkrankenversicherung wurden Beiträge ins Auge gefaßt — ab 1982! Solange voraus zu disponieren, ist ein kühnes Vorhaben eines Gesetzgebers, der weiß, wie wenig ihn schon morgen wieder „sein Geschwätz von gestern“ kümmern wird. Die Neubewertung freiwilliger Beiträge zur Rentenversicherung, Korrekturen des Rechts der Rentenkumulation und die Einschränkung der Versicherungsfreiheit von Nebentätigkeiten scheinen daneben schon wieder zum „Alltag“ der Sozialrechtsentwicklung zu gehören.

Das alles sind gleichsam nur die großen Felsen in der Mure, die stetig über das Sozialrecht niedergeht. Das Geröll dazu sind die laufenden Anpassungen dynamisierter und nicht dynamisierter Leistungen an die Entwicklung des Lohn- und Preisniveaus sowie die vielen anderen Änderungen von Leistungsinhalten, Leistungsvoraussetzungen, Leistungsmodalitäten und Finanzierungsweisen. Und diese Mure geht nicht nur über das Terrain des Sozialgesetzbuches nieder. Auch links und rechts davon braust sie zu Tal. Änderungen benachbarter Bereiche — des Betriebsrenten-, Arbeitsschutz-, Schwerbeschädigten-, Lastenausgleichs-, Wiedergutmachungsrechts usw. — wirken auf den engeren Bereich des Sozialgesetzbuches rechtlich oder tatsächlich zurück. Und nicht nur der Gesetzgeber treibt dies alles voran. Dazu kommen die Grundsatzentscheidungen des Bundessozialgerichts und des Bundesverfassungsgerichts. Wohl kein anderer Rechtsbereich ist einer solchen permanenten Veränderung ausgesetzt wie das Sozialrecht.

Lassen Sie mich zur Interpretation und Bewertung dieses Phänomens Stellung nehmen,

- mit einer Vorbemerkung zum Verhältnis zwischen Sozialrecht und Sozialpolitik,
- mit der Erörterung der Dynamik der Sozialpolitik, die fast unmittelbar auch die Dynamik des Sozialrechts ist, und
- mit einer Schlußbemerkung über die Lage des Rechts in dieser Dynamik und gegenüber dieser Dynamik.

## Richtwerte für die Erhöhung der Pflegesätze 1979

(Richtwerte gem. 16.4 der Pflegesatzvereinbarung 1976 in Verbindung mit Ziffer 8 der Erläuterungen zum Antragsvordruck)

Laut Beschluß der Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern vom 12. Dezember 1978 betragen die Richtwerte für die Erhöhung der Personal- und Sachkosten bei den Pflegesatzvereinbarungen 1979 (Frühjahr und Herbst):

Personalkosten: 5,5 v.H. vorbehaltlich der Tarifabschlüsse  
Sachkosten: 2,8 v.H.

Daß ich zu all dem nur Stichworte geben kann, versteht sich von selbst.

## II. Sozialpolitik und Sozialrecht

Sozialrecht ist Recht, das durch seine sozialpolitische Aufgabe geprägt ist. Recht, das in den Dienst der Sozialpolitik genommen ist, ist um so mehr Sozialrecht, je intensiver dieser Zweckzusammenhang hervortritt. Das ist vor allem der Fall, wo soziale Defizite durch soziale Leistungen ausgeglichen werden sollen. Sozialversicherungsrecht, Sozialhilferecht usw. sind in diesem Sinne typisches Sozialrecht. Wo Austauschrecht sozial durchdrungen wird — wie etwa im Mietrecht oder noch deutlicher in der Transformation vom Dienstvertragsrecht zum Arbeitsrecht —, ist der Sozialrechtscharakter gebrochen. In diesem Sinne ist es richtig, wenn das Recht der sozialen Sicherheit als der Kern des Sozialrechts bezeichnet wird. Und dem entspricht es wenigstens grob, wenn der Geltungsbereich des Sozialgesetzbuches, das die wichtigsten aktuellen Sozialleistungsbereiche zusammenfassen soll, heute oft mit dem „Sozialrecht“ identifiziert wird.

Sozialrecht ist also ein Medium der Sozialpolitik. In einem Rechtsstaat wie der Bundesrepublik ist das Recht sogar das zentrale Medium der Sozialpolitik. Verfassung und Gesellschaft verlangen, daß jedenfalls die Sozialpolitik, die den einzelnen betrifft, rechtlich formuliert und gewährleistet ist. Als solches Medium der Sozialpolitik zeichnet sich das Sozialrecht durch einen hohen Grad der Identität von Rechtsordnung und Sachprogrammen aus. Genau besehen ist damit dreierlei anvisiert: erstens, die Nähe von politischem Wollen und rechtsnormativer Regelung; zweitens, der ausgreifende, ja umfassende Charakter dieses politischen Wollens, das auf einen richtigen gesellschaftlichen Zustand zielt; drittens, die Nähe von politischem Wollen und rechtlichem Sollen einerseits und Wirklichkeit andererseits.

Lassen Sie mich dieses Letztere noch erläutern. Sozialpolitik ist mit großer Unmittelbarkeit wirklichkeitsgerichtet und wirklichkeitsabhängig. Sie will ja Wirklichkeiten korrigieren und durch andere Wirklichkeiten ersetzen. Sie will etwa, daß die, die als Invaliden keinen Lohn mehr verdienen können, einen Lohnersatz haben, der dem entgangenen Lohn, der Vorsorge für seinen Wegfall und möglichst auch den Bedürfnissen entspricht. Und sie will, daß der, der Pflege braucht, diese bekommt. Das Sozialrecht teilt diesen Realitätsbezug. Es hat gegen eine reichdifferenzierte Fülle defizitärer Wirklichkeiten vorzukehren oder sie auf eine nicht weniger reich differenzierte Fülle von Wirklichkeiten hin zu korrigieren. Und es hat dies nach dem Urteil und dem Wollen einer Sozialpolitik zu tun, die sich nicht nur mit den Realitäten wandelt, sondern auch mit ihren eigenen Maximen.

Vergleichen wir damit das Strafrecht — um gleichsam das andere Extrem anzuvisieren. Strafrecht setzt das unerschöpfliche Meer individueller Handlungsmöglichkeiten voraus und steckt ihm minimale Grenzen. Hinter dem Strafrecht steht keine Politik, die positiv und umfassende Wirklichkeiten bewirken will — allenfalls ausnahmsweise. Strafrecht will nur ganz bestimmte Wirklichkeiten nicht (etwa das Aussetzen Hilflloser durch die Verantwortlichen), zumeist sogar nur ganz bestimmte Weisen nicht, Wirklichkeiten zu verändern (etwa die e i g e n m ä c h t i g e Wegnahme einer Sache). Strafrecht kann sich daher auf Weniges, Grundsätzliches und Dauerndes beschränken. Darauf, daß dies wenige in ungezählten Fällen immer nur zu drehen und zu wenden ist, beruht denn auch sein „juristischer“ Glanz.

Oder schauen wir auf das Privatrecht. Privatrecht ist dazu da, Handlungsspielräume zu eröffnen und zu regulieren. Die Wirklichkeiten, zu denen privatrechtliche Gestaltungen führen, werden grundsätzlich eben von den „Privaten“ gewollt und bewirkt, nicht von der Politik. Privatrechtspolitik ist die Politik einer zweckmäßigen Ordnung dieser Gestaltungen und der Kontrolle ihres Mißbrauches, nur ausnahmsweise die Negation von Wirklichkeiten, die es nicht geben soll (den unlauteren Wettbewerb etwa), oder die Postulation einer Wirklichkeit, auf welche die Privaten verpflichtet sein sollen (wie etwa die Sorge der Eltern für die Kinder). Auch Privatrecht also ist primär eine Rahmenordnung — intensiver als das Strafrecht, aber doch die Wirklichkeit prinzipiell in die Disposition und Verantwortung

von Gesellschaft und Individuen verweisend. Auch hier also herrscht das Prinzip und nicht das Detail. Auch hier ist von daher schon Dauer eher möglich. Die Variation vollzieht sich primär in den Spielräumen der Privaten.

Sozialrecht aber kann sich nicht damit begnügen, Handeln zu begrenzen – wie das Strafrecht – oder Handeln zu ermöglichen und zu kontrollieren – wie das Privatrecht. Sozialrecht muß gleichsam selbst handeln. Sozialpolitik und Sozialrecht können nicht darauf vertrauen, daß die, die zu sozialem Geben imstande scheinen, dies von sich aus richtig aufbringen, richtig organisieren und an die Richtigen adäquat und verlässlich leisten. Und Sozialrecht und Sozialpolitik können sich nicht darauf verlassen, daß die Bedürftigen, hätten sie nur die rechtlichen Spielräume dazu, ihre Bedürfnisse adäquat decken und decken können, etwa zu Lasten derer, denen gerechte und effektive Umverteilung das vielleicht anlasten würde. Und sie dürfen sich auch deshalb nicht darauf verlassen, weil sonst der Rechtsfriede ebenso wie der soziale Friede zerstört wäre. Das Regel-Ausnahmeverhältnis zwischen Recht und gesellschaftlichem Geschehen kehrt sich – verglichen etwa mit Strafrecht und Privatrecht – um. Sozialrecht muß im Prinzip auf Wirklichkeiten zielen. Und die Sozialpolitik ist das Programm, nach dem dies zu geschehen hat.

Es wäre vielleicht nützlich, diese für das Sozialrecht typische hochgradige Identität von Recht und Sachprogramm in Beziehung auch zu den übrigen Bereichen des öffentlichen Rechts zu setzen. Es würde sich zeigen, daß auch hier das Sozialrecht durch diese Eigenart ausgezeichnet ist. Selbst das Steuerrecht, das vielen verwandt erscheinen mag, veränderte Wirklichkeiten nur, indem es nimmt, und ermöglicht Handeln, indem es Mittel aufbringt. Daß es durch die Art und Weise des Nehmens Verhaltensweisen unmittelbar zu beeinflussen sucht, ist die Ausnahme.

Dies alles darf freilich nicht zu dem Schluß verführen, Sozialrecht könne alles bewirken, was sozialpolitisch gewollt wird. Dagegen stehen nicht nur die Hemmnisse, die dem Recht immanent sind – wie etwa Verfassungsgarantien. Dagegen stehen auch die natürlichen Grenzen der Fähigkeit des Rechts, menschliches Handeln zu steuern und Wirklichkeiten zu verändern. So besteht ein großes Gefälle zwischen der Sozialpolitik der Geldleistungen und der Sozialpolitik der Dienst- und Sachleistungen. Sozialpolitik durch Sozialrecht ist am wirksamsten im Bereich der Geldleistungen. Dagegen wächst die Distanz zwischen Sozialrecht und Verwirklichung der Sozialpolitik in dem Maße, in dem personale Dienstleistungen notwendig sind.

Behandlung, Pflege, Betreuung, Erziehung und Unterbringung sind Leistungen, die das Recht immer nur bedingt steuern kann, indem es die Institutionen bildet und strukturiert, welche die Leistungen vorhalten, indem es Ziele vorgibt und Grenzen steckt. Und hier – bei der Regelung von Sozialarbeit, von Heimverhältnissen, von Betreuungsverhältnissen gegenüber Wohlfahrtsverbänden usw. – finden wir mit einem Mal auch im Sozialrecht Zurückhaltung, Distanz, einen gewissen Konservatismus, und vor allem die schweigende Bereitschaft, sich darauf zu verlassen, daß etwas „von sich aus“ geschieht und richtig geschieht, z. B. von den Wohlfahrtsverbänden oder den Sozialarbeitern. Vielleicht könnte man da auch von einer Resignation des Sozialrechts sprechen. (Nur eine Ausnahme sei hier hervorgehoben, weil sie – als Ausnahme – so aufschlußreich ist: das Kassenarztrecht. Die ärztliche Behandlung hat eine so hohe Priorität, daß man das „Ob“ ihrer Gewährung keinem Risiko aussetzen möchte. Die Brücke zwischen der Freiheit der ärztlichen Dienstleistung und ihrer Gewährleistung soll das Kassenarztrecht schlagen, das in der Mühe, diese Spannung zu verdecken, denn auch so kompliziert geraten ist, daß es – um im Bilde der Brücke zu bleiben – verworren aussieht, wie eine der bizarren, zweistöckigen, stählernen Eisenbrücken aus dem 19. Jahrhundert. Die wirkliche Gewähr freilich ist eine monetäre: die Preise, die man den Ärzten zu zahlen bereit ist).

### III. Die Dynamik der Sozialpolitik

Am Lebensprinzip des Sozialrechts, an der maximalen Nähe, ja Durchdringung von Rechtsordnung und sozialem Sachpro-

#### An unsere Bezieher des „Bayerischen Wohlfahrtsdienstes“

Die Deutsche Bundespost stellte mit Wirkung vom 31. Dezember 1978 den Postzeitungsdienst ein. Aus diesem Grunde müssen wir ab Januar 1979 die Anschriften unserer Bezieher selbst bzw. durch die Firma Panadress anbringen. Außerdem erfolgt ab Januar 1979 der Versand nicht mehr nach Absatzpostämtern, sondern nach Zustellämtern.

Die Adressenanschrift ist komputerbedingt. Wir bitten um Verständnis für die postalische Umstellung, die erst in den nächsten Monaten abgeschlossen sein wird.

Danke!

gramm, ändert dies aber alles nichts. Und dieses ist der Grund, warum Sozialrecht angekoppelt ist an die Dynamik der Sozialpolitik. Mathematisch gesprochen ist die Dynamik des Sozialrechts so weitgehend eine Funktion der Dynamik der Sozialpolitik, daß andere Ursachen fast vernachlässigt werden können.

Diese Dynamik der Sozialpolitik soll nun an Hand von drei Themen überlegt werden.

These 1: Sozialpolitik zielt weitgehend auf eine Veränderung wirtschaftlicher Verhältnisse. Ändern sich diese, so muß sich die Sozialpolitik anpassen. Sollen die wirtschaftlichen Verhältnisse stabilisiert oder geändert werden, so kann die Sozialpolitik dafür in Dienst genommen werden.

These 2: Sozialpolitik zielt auf die gesellschaftliche Befindlichkeit des Menschen. Ändern sich die gesellschaftlichen Verhältnisse und ihre Bewertung, so muß die Sozialpolitik dem Rechnung tragen. Sollen die gesellschaftlichen Verhältnisse geändert werden, so kann Sozialpolitik dafür in Dienst genommen werden.

These 3: Sozialpolitik kann auch unabhängig davon ihr Ziel eines befriedigenden und befriedeten gesellschaftlichen Zustandes nur erreichen, indem sie sich permanent ändert. Sozialpolitik kann sich nicht in einem statischen, erlösenden Endzustand erfüllen, sie kann sich nur auf seine Idee hin verwandeln.

#### 1. Wandel der Wirtschaft – Wandel der Sozialpolitik

Sozialpolitik als Sorge für eine menschenwürdige Existenz für jeden, als Abbau von Wohlstandsdifferenzen und Kontrolle von ökonomisch bedingten Abhängigkeitsverhältnissen befaßt sich mit wirtschaftlichen Nöten und mit wirtschaftlichen, wirtschaftlich bedingten oder sich wirtschaftlich auswirkenden Ungleichheiten. Inwieweit auch andere Nöte und Ungleichheiten – etwa der sozialen Integration, der Begabung usw. – hereingehören, ist eine viel zu wenig beachtete Frage. Sie muß hier jedoch außer Betracht bleiben. Das zentrale Feld der Sozialpolitik ist unmittelbar oder mittelbar wirtschaftlich definiert.

Insofern hängt schon vom wirtschaftlichen System und seinem Funktionieren ab, welche Herausforderungen für die Sozialpolitik erwachsen. In einem Agrar- und Feudalstaat kann Sozialpolitik primär Bodenreform bedeuten. In einer Darstellung der Geschichte der Sozialgesetzgebung in Nordamerika findet sich über lange Strecken hin die Benutzung der Mühlen als wichtiger Punkt: in der Pionierwelt der Zugang zu einer existenznotwendigen Dienstleistung. Unter Bedingungen der Naturalwirtschaft ist moderne soziale Sicherung übrigens auch gar nicht möglich. Naturalien lassen sich nicht thesaurieren und umverteilen wie Geld. Diese Fessel löste sich in Europa vom 18. bis zum 20. Jahrhundert. Und sie hat sich in manchen Entwicklungsländern noch immer nicht gelöst.

Das Kernstück der **modernen** Sozialpolitik der entwickelten Länder aber wird überall umschrieben wie folgt: Einkommen fließt aus Arbeit und wird weitergegeben als Unterhalt: Sozialpolitik muß korrigieren, wo (bei Krankheit, Invalidität usw.) die Arbeitskraft fehlt, wo (bei Arbeitslosigkeit) sie nicht eingesetzt werden kann, oder wo das Einkommen, das sie vermittelt, außer Verhältnis zu den Bedürfnissen (etwa bei Kinderreichtum, bei Berufsausbildung usw.) steht, die davon zu befriedigen sind, endlich wo Unterhalt ausfällt. Beschäftigung und Arbeitsertrag sowie Strukturen und Preise der Bedürfnisbefriedigung sind also die wichtigsten ökonomischen Faktoren, denen Sozialpolitik entsprechen muß. Alle diese Größen bewegen sich und bewegen sich immer und oft hastig. Von hier ergeben sich kaleidoskopisch viele Notwendigkeiten des Wandels. Rentenanpassung an Arbeitserträge und Bedürfnisniveau, Vorkehrungen gegen den Mißbrauch der Arbeitslosenversicherung, der bei Vollbe-

schäftigung nicht zu besorgen oder zu vernachlässigen gewesen wäre, Kostendämpfung gegen den Aufwand für medizinische Bedürfnisse, usw. usw.

Sozialpolitik kann ihrer ökonomischen Herausforderung auf zwei wesentlich verschiedenen Weisen gegenüberstehen. Ist sie primär gegen Not und auf Wohlstand gerichtet, so wird sie ihrer Schwester, der Wirtschaftspolitik, nicht ungerne das Feld räumen, wenn diese für Prosperität sorgt. Ist sie auf Gleichheit gerichtet, so nimmt sie nicht selten in Kauf, eher weniger Güter gleich zu verteilen als mehr Güter sich ungleich verteilen lassen. Kommunistische Staaten nehmen gegenüber dieser Alternation von Prosperität und Egalität eine klare Haltung ein. Marktwirtschaftliche Wohlfahrtsstaaten und ihre Bürger schwanken.

Doch wie auch immer: Sozialpolitik kann nicht verteilen und umverteilen, was die Wirtschaft nicht schöpft. Sie ist ressourcenabhängig. Ausweitung oder Anstieg sozialer Leistungen mit dem wirtschaftlichen Wohlstand und Einengung oder Kürzung mit seinem Rückgang, sind notwendige Konsequenzen.

Doch gibt es auch die Methode des Gegensteuerns. Das nun muß gerade nicht Veränderung des Sozialrechts bedeuten. Zumeist bedeutet es vielmehr Stetigkeit. Wenn Sozialleistungen den Konjunkturreinbrüchen nicht mindernd angepaßt werden, so soll das helfen, die Konsumnachfrage stabil zu halten. Immerhin aber ist auch aggressives Gegensteuern denkbar – etwa durch Anreize zur beruflichen Mobilität, um die Beschäftigung zu fördern. Und einen Schritt weiter stoßen wir auf das Moment des Steuerns. Strukturpolitik z. B. vollzieht sich heute oft im Verbund sozialpolitischer Maßnahmen. Die Schrumpfung des Bergbaus als auch die Schrumpfung der Landwirtschaft wurde durch soziale Leistungen an die Adresse der Bergleute und der Bauern wesentlich erleichtert.

## 2. Status und Wandel der Gesellschaft – Bezugnahmen der Sozialpolitik

Somit betreten wir auch schon das Überschneidungsfeld von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, die beide sich in der Sozialpolitik immer wieder begegnen. Sozialpolitik ist eine Funktion der gesellschaftlichen Verhältnisse und ihrer Bewertung. Sozialpolitik ist gezwungen, sich auf die gesellschaftlichen Verhältnisse und ihre Bewertung einzurichten. Sie ist aber auch imstande, die gesellschaftlichen Verhältnisse zu verändern.

Nehmen wir das Beispiel der Arbeitsverfassung. Allgemein nimmt man an, daß moderne soziale Sicherung notwendig geworden ist, als die Großverbände Familie, Hof, Haus und Gemeinde durch Urbanisierung und Industrialisierung zerstört wurden. Die Entwicklung läßt sich auch in der Gegenrichtung erklären. Moderne soziale Sicherung wird erst möglich, wenn

sich der Mikrokosmos der Kleinfamilie herausbildet. Da ist ein Verdienender da, der durch seine Fähigkeit vorzusorgen – etwa Beiträge zu zahlen – den Zugang zur sozialen Sicherung vermittelt, und dessen Einkommen, wenn seine Arbeitskraft ausfällt, eine klare Bezugsgröße für die notwendige Substitution bildet. Und die Unterhaltsabhängigen – Frau und Kinder – sind nach Art und Zahl überschaubar. Wir sehen heute in den Entwicklungsländern, wie unentbehrlich dieses soziale Modell ist, um soziale Sicherheit durch Sozialversicherung bieten zu können. Wo im Großverband etwa einer Sippe oder eines kleinen Dorfes die Aktivrollen der Arbeit und die Passivrollen des Unterhalts sich gestaltschwach vermischen und ungleich auf viele verteilen, – wo etwa die Frauen viel und die Männer wenig, die Kinder etwas und die Alten nach Kräften arbeiten, alle aber von diesem Ertrag leben –, greift das System der Sozialversicherung nicht. Zu viele unlösbare Fragen stellen sich. Wessen Ausfall bedingt welchen Verlust? Wessen Bedarfe sind wem zuzurechnen? So haben wir den Entwicklungsländern, wo gleichzeitig Ungleichzeitiges, wie es urban-industrielle oder agrarisch-sippenhafte Verhältnisse sind, besteht, und wo großfamiliäre und ähnliche Bande diese Welten intensiv miteinander verbinden, mit den Erfahrungen unserer Sozialversicherung schlechterdings kein Muster anzubieten.

Bei uns ist man heute in eine neue Phase dieser Diskussion gerade um die Trias Familie, Arbeitswelt und soziale Sicherung getreten. Die wichtigste Prämisse dieser Diskussion ist, daß soziale Sicherheit gleichsam die soziale Luft geworden ist, ohne die unsere Gesellschaft nicht mehr atmen kann. Zur Zeit der Bismarckschen Sozialpolitik war öffentliche soziale Sicherung Korrektur, Ausnahme. Heute stellt das Sozialleistungssystem die Lebensmuster, in die die individuellen Lebensmöglichkeiten gegossen erscheinen wie in einer Backform. Nach Bismarck konnte das Familienrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches noch ohne jeden Blick auf die Sozialversicherung gemacht werden. Die jüngste Scheidungsreform dagegen war unmöglich, solange nicht auch ein Weg für den Versorgungsausgleich gefunden wurde. Dazwischen liegt eine lange, aber zwingende Entwicklung,

- in der die Verdienerrolle, welche den Zugang zur sozialen Sicherung vermittelt und die Maßgrößen für ihre Inhalte liefert, in dem Maße allgemeiner und wichtiger geworden ist wie die soziale Sicherung selbst;
- in der die Rolle des Verdieners als Unterhaltsträger durch die Hinterbliebenenrenten gerade über ihr natürliches Ende hinaus verlängert, ja zu einem Kernstück sozialer Sicherung gemacht wurde,
- in der endlich zunächst der Unterhalt der mittleren an die ältere Generation – über Beiträge und Steuern von der mittleren Generation und Renten und Pensionen an die ältere Generation – sozialisiert wurde; ein Prozeß, der sich allmählich – fragmentarisch und diffus – auch von der mittleren zur jüngeren Generation einstellte.

All das hat die Bedeutung des privaten Unterhaltsrechts grundlegend verändert, vor allem reduziert, aber auch im übrigen dem privatrechtlichen Modell der Familie die prägende Struktur vorgegeben.

Bis 1984 ist nun kraft Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die soziale Sicherung der Frau an die des Mannes anzugleichen. Das Problem dabei ist, daß es die Ungleichbehandlung zwischen der Verdienerrfrau und dem Verdienermann in der sozialen Sicherung schon jetzt so gut wie nicht mehr gibt. Die Ungleichbehandlung, die geblieben ist, besteht zwischen einer Fülle verschiedener Rollen, die heute noch in der Regel Frauenrollen sind: zwischen der Verdienerrfrau und der Hausfrau und Mutter, zwischen der Verdienerrfrau, die auch Haus und Kinder versorgt, und der Verdienerrfrau, die das nicht tut, oder der Hausfrau, die weder Kinder noch Beruf hat, usw. Dadurch, daß unsere soziale Sicherung an die Verdienerrrolle anknüpft, ist sie ungerecht gegen die, die andere nützliche Arbeitsrollen, wie etwa die der Hausfrau und Mutter, einnehmen. Und dadurch, daß sie über Unterhaltssatzleistungen, wie die Witwenrente, die Verdienerrrolle über den Tod hinaus verlängert, erscheint sie den Frauen ungerecht, die nicht vom Unterhalt, sondern von eigener Arbeit leben. Wenn man aber

**Kempten**, kulturelle Metropole des Allgäus mit allen weiterführenden Schulen ist auch als Einkaufszentrum weithin geschätzt. Unser heilpädagogisch orientiertes Kinderheim liegt zentral und ist in einem 1970 bezogenen Neubau untergebracht. Das Erziehersteam des **Matthias-Claudius-Hauses**, unterstützt von einem psychologischen Dienst, soll ergänzt werden. Wir suchen für sofort oder später einen staatlich anerkannten

## HEILPÄDAGOGEN und einen SOZIALPÄDAGOGEN (grad.)

für Gruppenarbeit. Zeitgerechte Vergütung nach AVR (= BAT). Falls Sie sich nicht scheuen, gemeinsam mit uns Neuland zu erschließen, fordern Sie bitte ausführliche Stellenbeschreibung, Prospekt- und Informationsmaterial über unsere Konzeption an beim Träger:

**Diakonisches Werk/Johannisverein Kempten e. V.,**  
St.-Mang-Pl. 6, 8960 Kempten/Allgäu, Tel. (08 31) 2 10 22

die Nichterwerbsarbeit — etwa der Hausfrau und Mutter — der Erwerbsarbeit gleichstellt, werden die Probleme schier unerschöpflich. Welche Arbeitslast läßt welche Gleichstellung zu? Wer bringt die Mittel auf, wo doch keine Beiträge verdient werden? Welche Leistung ist wann angebracht, wo doch ein Einkommen, dessen Ausfall Sozialversicherung sonst kompensiert, gar nicht verdient wird und nicht ausfallen kann? Und wie kann Gleichheit zu denen hergestellt werden, die beide Leistungen — die des Verdieners und der Hausfrau und Mutter — verbinden, aber eine doppelte Sicherung doch wohl nicht brauchen und doppelte Beiträge sicher nicht zahlen? Aus diesem Verwirrspiel der Gleichheiten und Ungleichheiten gibt es für viele nur einen Ausweg: alle Frauen verdienen. Alle haben dann ihre eigene soziale Sicherung. Der Anerkennung der Nichterwerbsarbeit der Hausfrau und Mutter bedarf es nicht mehr. Ein Babyjahr erscheint dann als Ausnahme, die hilft, die Regel zu etablieren. Jeder Erwachsene ist ein Verdienender. Die Ehe ist eine Zwei-Verdiener-Ehe mit keinen oder wenigen Kindern, deren Erziehungslast dann um so leichter auf öffentliche Institutionen übertragen werden kann. Diese Tendenz hat viele andere Gründe. Aber wir sehen, daß soziale Sicherung ihr entsprechen oder ihr entgegenstehen kann, daß sie sich damit auseinandersetzen muß, ob sie will oder nicht. Hier wird sich wie selten sonst entscheiden, ob unsere Sozialpolitik auch pluralistisch sein kann.

Rekapitulieren wir — um das Bild zu ergänzen — wie sich seit 1970 die ehe- und familien-relevanten Leistungen in der Bundesrepublik verändert haben.

- 1970 Anpassung des Jugendwohlfahrtsgesetzes an das neue Nichtehelehenrecht und an die Bedürfnisse alleinerziehender Eltern. 1970/71 Abschaffung der Klauseln, die Leistungen für Kinder mit deren Verheiratung enden lassen.
- 1971 verlagert das Bundesausbildungsförderungsgesetz wesentliche Teile des familiären Ausbildungsaufwandes auf die öffentliche Hand, schafft damit aber auch ein neues Ingerenzfeld in die Autonomie der Familie. In den folgenden Jahren Ausdehnung dieser Tendenz.
- 1972 Öffnung der Rentenversicherung für die Hausfrau, für die Beiträge aufgebracht werden können.
- 1973 in mehreren Sozialleistungsbereichen Hilfen für Personen, die Pflegeleistungen innerhalb der Familie erbringen.
- 1974 Einführung des einheitlichen Kindergeldsystems, das in der Leistung an die Unterhaltsträger besteht, dagegen die steuerliche Entlastung ihres Einkommens beendet. Beschränkung des Rückgriffs der Sozialhilfe auf Unterhaltspflichtige, die mit dem Hilfeempfänger im ersten Grad verwandt sind — also auch hier Anpassung an das Modell der Kleinfamilie.
- 1975 Rechtsanspruch auf Hilfe zur Familienplanung und bei nicht rechtswidrigem Schwangerschaftsabbruch. In der Jugendwohlfahrt werden — zur Kompensation der herabgesetzten Volljährigkeit — Maßnahmen zur schulischen und beruflichen Bildung im Rahmen von „Hilfen zur Erziehung“ über den Eintritt der Volljährigkeit hinaus ermöglicht.
- 1976 schlägt sich die Jugendarbeitslosigkeit nieder, indem arbeitslose Kinder zwischen 18 und 23 Jahren im Kindergeldrecht und in der Krankenversicherung bei den Eltern berücksichtigt werden. Der Versorgungsausgleich und die Erziehungswitwenrente werden eingeführt.

Nehmen wir dann hinzu die Diskussion um

- die gerade jetzt aktuellen Vergünstigungen für Kinder getrennter Eltern;
- die Ausweitung von Teilzeitbeschäftigungen, die den Arbeitsmarkt entlasten und die Verbindung von Berufs- und Hausfrauenrolle erleichtern soll;
- den die ganze Zeit über andauernden Kampf um das Sorgerecht der Eltern und ihrer Kontrolle und Ergänzung durch die öffentlichen Institutionen der Jugendwohlfahrt;

so sehen wir, wie vielfältig die Sozialpolitik durch gegebene oder gewollte Veränderungen im Bereich von Ehe und Familie herausgefordert ist.

Ich muß es bei diesem Beispiel belassen, und kann nur noch einige Hinweise auf die Vielfalt der Querverbindungen von Gesellschaft und Sozialpolitik geben.

1. Die Entwicklung der Bevölkerung, die Geburtenzahl, die Ausländerquote, die dramatischen Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung, ihre abnehmende „Sterblichkeit“ in allen Lebensabschnitten — auch um den Preis wachsender Zahlen und Zeiten von Behinderung, Pflege und Alter.
2. Die Entwicklung und Ausbreitung neuerer und teurerer medizinischer Behandlungsmethoden, Entwicklung der Heilstätten und Heilberufe — m. a. W.: die Entwicklung des Gesundheitswesens.
3. Die Veränderungen der Gestalt der Arbeit, der Nachfrage nach Arbeitskraft und nach Arbeitsgelegenheit, des Angebots an Arbeit und seiner Bestimmungsfaktoren, vor allem der Systeme und Wirkungen von Erziehung und beruflicher Bildung.
4. Der permanente Rückgang des Anteils der Selbständigen an der Bevölkerung und die sozialen Verschiebungen innerhalb der Gruppen der Selbständigen (etwa in den freien Berufen, in Handel und Gewerbe oder in der Landwirtschaft) und zwischen ihnen und auch den Arbeitnehmern.

Zu all diesen Beispielen ist Ihnen sicher gegenwärtig, in welchem Maße Sozialpolitik Voraussetzungen schafft, reagieren muß, steuern und gegensteuern kann oder auch unbedacht Wirkungen hervorruft, die als schädlich angesehen werden müssen.

### 3. Die innere Dynamik der Sozialpolitik

Lassen Sie mich nun zu der inneren Notwendigkeit der Sozialpolitik kommen, sich zu verändern.

#### a) Wechselnde Aggregation als Weise demokratischer Innenpolitik

Ich will dazu zunächst zwei elementare Ansätze zum Verständnis demokratischer Innenpolitik beschreiben:

1. Politik, die irgendwie Zustimmung der Betroffenen sucht — demokratische Politik also — ist darauf angewiesen, vom „Publikum“ wahrgenommen zu werden. Sie muß so Wirksamkeit und vor allem Gestalt suchen. Das nun geschieht durch Zäsur und Formation in der intersubjektiven und in der zeitlichen Dimension. Intersubjektiv geschieht es durch Bildung von Gruppen Betroffener. Ich will das im folgenden Aggregation nennen. Intertemporal wird es durch Veränderung bewirkt. Und intersubjektiv und zeitlich geschieht es durch Variation der Aggregation.
2. Das Feld der Gesellschaft ist besetzt mit einer unendlichen Fülle von Erwartungen. Mit Erwartungen meine ich Vorstellungen vom unerwünschten politischen Handeln, mögen diese nun aus Interessen, politischen Ideen, Ideologie usw. kommen. Diese Erwartungen haben zwei Eigenschaften, die hier von Interesse sind. Die erste: sie widersprechen sich weitgehend. Sie widersprechen sich um so mehr, je mehr Details und je mehr persönliche Betroffenheit im Spiele



## „Wer den Pfennig nicht ehrt...“

Man müßte eigentlich viel mehr sparen, stimmt's? Leider wird oft nichts draus, weil immer wieder etwas dazwischenkommt: Der Urlaub steht vor der Tür, das Auto »streikt«, unverhoffte Rechnungen und, und, und ... tja, und gut leben möchte man natürlich auch. Wie also sparen? Versuchen Sie es doch mal

per Dauerauftrag! Jeden Monat automatisch einen festen Betrag aufs Sparkonto — Sie werden staunen, wie schnell sich da ein nettes »Sümmchen« ansammelt. Am besten, Sie informieren sich mal bei Ihrem Geldberater.

Der Geldberater: der persönliche Service Ihrer

**Sparkasse**



sind. Die zweite Eigenschaft: auch unabhängig von den Widersprüchen ist die Erfüllung aller Erwartungen nicht möglich. Sie überschritte absolut das, was die Gemeinschaft leisten kann. Daneben hindern die Widersprüche zwischen den Erwartungen ohnedies, sie gleicherweise zu erfüllen.

Diese beiden elementaren Gegebenheiten zusammen führen zu der Technik der partikularen Erfüllung von Teilerwartungen. Dabei wechseln die Aspekte der Teilhaftigkeit, in Sonderheit die personalen und sachlichen Kriterien der Betroffenheit, ab. Die Zeitstrukturen, in denen das abläuft, sind teils politisch vorgegeben (als Wahlperioden usw.), teils ergeben sie sich aus sachlichen Prozessen (wie etwa Konjunkturzyklen usw.). Teils sind sie regelmäßig (wie Amtsperioden, Phasen automatisierter Anpassung usw.); teils intermittieren unvorhergesehene Ereignisse (wie Personalwechsel in der Politik, irreguläre wirtschaftliche Einbrüche usw.).

Die Wirkungsweise dieser teilhaften Erfüllung ist komplex. Diejenigen, welche die erfüllte Erwartung gehegt haben, sind insoweit befriedigt. Hinsichtlich ihrer verbleibenden Erwartungen sind sie damit beschäftigt, ihre Prioritäten, Aussichten und Koalitionen neu zu definieren. Gruppen mit konkurrierenden, verwandten Erwartungen sind ebenso damit befaßt, ihre Prioritäten, Aussichten und Koalitionen neu zu bestimmen, darüber hinaus aber auch damit, die beobachtete Erfüllung der mit ihren Erwartungen konkurrierenden, ihnen verwandten Erwartungen in die Neubestimmung ihrer Strategien einzubeziehen. Potentiell wird bei allen

übrigen Gruppen die Hoffnung darauf gesteigert, daß nun die Erfüllung ihrer Erwartungen näher rückt, weil die Erfüllung von Erwartungen überhaupt exemplarisch Realität geworden ist, und weil – sei es wie durch das Los, sei es kraft ausgleichender Gerechtigkeit – die nächste Erfüllung wahrscheinlich auf andere zukommt. Man kann also davon sprechen, daß die Erfüllung von Erwartungen immer drei Wirkungen erzeugt: (erstens) Befriedigung, (zweitens) Verwirrung und Neuorientierung sowie (drittens) Hoffnung. Je mehr man dieses Modell auf die Realität zuführen wollte, desto mehr müßte es um die Vielfalt möglicher Verläufe angereichert werden: insbesondere um das Fehlgehen von Erwartungen, um das Versickern von Erwartungen und das Überholt-Werden alter Erwartungen durch neue oder, einfacher, durch den Wechsel von Prioritäten. Doch sind Erwartung und Erfüllung die primären, alles andere bedingenden Elemente.

Es drängt sich das Bild eines Spiels auf, in dem die Gruppen der Gesellschaft um einen großen runden Tisch sitzen, jede ihre Karten vor sich geordnet. Die Zahl der Spieler ist groß, aber doch nicht ganz unüberschaubar. Die meisten haben eine Hand voller Karten, die ihnen Chancen des Einsatzes und der Koalition gibt. Die Gewinne sind ebenso begrenzt wie die Verluste. Keiner kann den Fonds gewinnen. Das meiste muß immer bleiben für die Hoffnung der anderen und deren Erfüllung. Je gleicher die Karten nach Qualität und Quantität verteilt, je breiter die Trümpfe gestreut sind, je vielfältiger die Karten gemischt und je besser „gestückelt“ sie ausgespielt werden, desto harmonischer ist das Spiel und desto mehr vermag es doch zugleich die Spieler zu fesseln. Sticht eine der Karten, so freut das den Gewinner, gibt ihm und den anderen Anlaß zu neuen Hoffnungen und Einsätzen und verbraucht einige der Energien damit, die Ordnung der Karten und die Strategien des Spiels der neuen Situation anzupassen. Ich kann es Ihrer Phantasie überlassen, weiter auszumalen, wie sich die Vorstellungen von Aggregation und Phasierung in das Bild eines Kartenspiels übertragen lassen und welche Einflüsse „spielfremde“ Personalien, Beziehungen, Zustände und Ereignisse haben können. Wichtig ist, daß die Spannung und das Interesse am Spiel der Nahrung durch den fort dauernden Umlauf der Erfolge und Mißerfolge bedürfen. Andernfalls gibt es früher oder später eine Schlacht um den Fonds. Es bedarf auch der Spannung durch die Ungewißheit des Erfolges. Sonst gefährden Selbstverständlichkeit und Langeweile das Spiel.

Der sinnfälligste Beispielsbereich für das skizzierte Spiel ist der öffentliche Dienst, wo Besoldungs- und Vergütungsgruppen, Vergütungs- und Verwendungsstrukturen, Stellenpläne und -schlüssel, Arbeitsbedingungen und Sozialleistungen immer wieder neue Gruppen begünstigen oder vernachlässigen. Wenn Sie sich an die eingangs anvisierten acht Jahre Sozialleistungspolitik neben dem Sozialgesetzbuch erinnern, so sehen Sie einen flirrenden Film, in dem Kinder, Jugendliche, Auszubildende, Studenten und Eltern, Frauen, Hausfrauen, Schwangere, geschiedene und getrennte Ehegatten, Witwen und Witwer, Waisen, Behinderte, Alte, Rentner der Rentenversicherung, Kriegsoffer, Arbeitnehmer, ausländische Arbeitnehmer, ältere Arbeitnehmer, Arbeitslose, Landwirte, Selbständige usw. in einem unablässigen Reigen immer wieder neu betroffen werden – begünstigend, belastend, nicht selten ambivalent. Wäre es wirklich ein Film: der Jubel der Cineasten über diesen kühnen Kameramann wäre vermutlich gewaltig. Aber übersehen wir nicht, daß nun die Stimmung für eine „Steuerpartei“ und die Aktivitäten der Parteien in Richtung auf Steuererleichterung möglicherweise schon wieder eine ganz neue Aggregation anvisieren: die derer, die nicht auf Leistungen warten, sondern die ihr Geld gleich behalten wollen.

Das entscheidend Positive an dem skizzierten System ist, daß es eine – nach Streuung und Intensität – maximale Hoffnung begründet und beläßt, mit der jeweils eigenen Zielvorstellung berücksichtigt zu werden. Das schafft die Möglichkeit der Identifikation mit dem System und das gibt

## Müttergenesungswerk, Jahrbuch 1979

Dieses erstmals für 1979 in dieser Form herausgegebene „Arbeitsbuch“ des Müttergenesungswerks faßt die jährlich wiederkehrenden Kerninformationen über die Müttergenesungsarbeit zusammen – das Verzeichnis der anerkannten Müttergenesungsheime samt Träger, Belegungsstelle, Indikationen und Kurterminen; den Sonderkurenplan; finanzielle und statistische Angaben. Hinzu kommen Kalender- und Ferientermine bis 1981 und die zentralen, ausführlich begründeten Ziele und Arbeitsmethoden des Müttergenesungswerks sowie das Grundsatzzprogramm, das vom Kuratorium der Elly-Heuß-Knappstiftung am 8. Februar 1977 verabschiedet wurde. Wer sich über die Entstehung, Organisation, aktuelle Unerläßlichkeit und die adäquaten Arbeitsformen fundiert unterrichten will, findet hier eine Abspiegelung der sozialen Wirklichkeit in unserem Lande und deren Folgen für die „Familienfrauen“, d. h. Frauen mit Kindern im Haushalt, die schockieren muß. Daß in der Bundesrepublik mit einer Million (!) Müttern und Hausfrauen zu rechnen ist, die „am Rande des totalen körperlichen und seelischen Zusammenbruchs stehen“ – mit entsprechenden Folgen für die Erziehungskraft der Familie und die körperlich-seelische Verfassung der kommenden Generation – scheint weder bei vollmundig tönenden Politikern noch bei den Bewilligungsgremien der Kostenträger für die Müttererholung bekannt zu sein bzw. verdrängt zu werden.

Das handliche Jahrbuch enthält weiter die Satzung des Deutschen Müttergenesungswerks. Aufsätze über Spezialkuren für psychisch erkrankte Frauen und den Rechtsanspruch von Müttern auf vollfinanzierte Kur- und Heilmaßnahmen, sowie Adressenverzeichnisse (zentrale Trägergruppen, Vermittlungs- und Beratungsstellen).

Für jeden, der konkret mit Mütterverschickung zu tun hat, aber auch für jeden, der sich für Frauen- und Familienfragen interessiert, empfiehlt sich diese kompakte und präzise Informationssammlung; zu bestellen bei: Müttergenesungswerk, Deutenbacher Straße 1, 8504 Stein, Telefon (09 11) 6 70 21.

Lu.



ihm die Kraft der Integration. Im Gegenteil dazu wird apriorische Unmöglichkeit sozialer Erwartungen, die endgültige Enttäuschung von Hoffnung, desintegrierend, zerstörend, wirken.

Der soziale Friede etwa in der Bundesrepublik Deutschland hängt in diesem Sinne mit einer relativ günstigen Streuung der politischen Erwartungen zusammen. Komplexe, unteilbare Erwartungen sind zumeist über jeweils sehr verschieden komponierte Gruppen hin breit gestreut, so daß die Fähigkeit und Bereitschaft zu wechselnden Koalitionen groß ist. So kann sich das „Umlaufverfahren“ von Erwartung und Erfüllung ohne große Brüche vollziehen. Und die Hoffnung, von dem System früher oder später begünstigt zu werden, ist breit verteilt.

#### b) Zu den besonderen Bedingungen demokratischer Sozialpolitik

Wir finden diese allgemeinen Regeln demokratischer Innenpolitik in der Sozialpolitik konkretisiert. Jedoch treten auch eigenständige typische Ursachen und Gestaltelemente des sozialpolitischen Prozesses hinzu.

##### aa) Die Verfeinerung der Maßstäbe, die Unendlichkeit sozialen Unbehagens und die wachsende soziale Empfindlichkeit

Wo elementare soziale Sicherung fehlt, beherrschen die Sorge vor der Not, ihr Gegensatz zu Auskommen und Wohlstand den Blick. Wo elementare soziale Sicherung das schlechte Auskommen allgemein gemacht hat, verlagert sich das Problem auf die Spannung zwischen schlichtem Auskommen und Wohlstand. Aber selbst die Unterschiede des Auskommens in sich werden wahrnehmbarer, fühlbarer.

Unterschiede innerhalb der Rentenversicherung etwa waren sicher am Ende des vorigen Jahrhunderts ein geringeres Problem als heute. Das „daß“ und „ob“ der Rentenversicherung war sehr viel wichtiger als das „wie“. Heute beherrscht dieses „wie“ das Feld. Und die ungezählten Differenzierungen unter denen die Praxis der Sozialversicherung auf Seiten der Administration wie der Betroffenen fast erstickt, sind nicht nur mit den komplizierten historischen Entwicklungen und sozialen Verhältnissen zu erklären; sie müssen auch von der im Verlauf des Sozialstaates zunehmenden sozialpolitischen Mikroskopie her verstanden werden.

Sozialpolitische Lösungen haben im „gesunden“ Fall zwei Wirkungen. Die eine ist die befriedigende und befriedende Wirkung der Problemlösung. Die andere ist, daß die sozialen Probleme auf den nächsten Plätzen der Prioritätenliste nun die drängendsten sind (wobei der Kampf um diese Prioritätenliste ein Kriegstheater besonderer Art ist). Es zählt zu den eisernen Gesetzen der Sozialpolitik, daß jede Problemlösung die noch ungelösten Probleme zu den nun dringlicheren werden läßt. Im „kranken“ Fall des Mißlingens oder doch Verfehlens hat die soziale Problemlösung von vornherein keinen voll befriedigenden und also keinen befriedigenden Effekt. Die Auseinandersetzung um ihre Korrektur konkurriert dann von vornherein mit der Lösung der „nächsten“ Probleme.

##### bb) Die Wahrnehmung oder Entstehung jeweils neuer Vergleichszusammenhänge

Soziale Probleme sind äußerst selten in ein einfaches Schema einer einzigen Ungleichheit gespannt. In der Regel implizieren sie eine mehr oder minder große Vielfalt von Ungleichheiten und Gleichheiten. Und Problemlösungen selektieren in der Regel zwischen Gleichheiten, die aktualisiert, und Gleichheiten, die vernachlässigt werden, zwischen Ungleichheiten, die aufgehoben oder gemindert werden, und Ungleichheiten, die bleiben werden. Es können aber auch neue Ungleichheiten entstehen. Dieses Risiko der neuen Ungleichheit folgt der Sozialpolitik stets auf den Fersen. Fast jede neue Sozialleistung produziert potentiell wenigstens einen, der sich zu Unrecht davon oder von analoger Hilfe ausgeschlossen sieht. Ein noch relativ einfaches Beispiel ist der Familienlastenausgleich. Seine Umstellung auf einheitliches Kindergeld hat zwar die Unterschiede zwischen Familien mit je gleicher Kinderzahl und verschiedenem Einkommen gemindert aber die Unterschiede zwischen Familien mit gleichem Einkommen aber unterschiedlicher Kinderzahl weitgehend verschärft.

Daß Sozialpolitik in diesem Sinne in variierenden Sinnzusammenhängen steht und wirkt, steht in engem Wechselbezug zu dem allgemeinen politischen Rahmen, der darauf angelegt ist, immer neue Aggregationen in immer neuen Phasierungen spürbar werden zu lassen. Die Verbandsstruktur – vor allem die Struktur der Gewerkschaften sowie Reichweite und Richtung des sozialpolitischen Mandats der Gewerkschaften – spielen ebenso eine Rolle wie die Parteienstruktur. Wer – das ist die Frage – artikuliert die neue Ungleichheit? Unter den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten der Bundesrepublik Deutschland erwächst aus der permanenten Variation der unendlichen Zahl betroffener Gleichheiten und Ungleichheiten jedoch auch eine spezifisch juristische Schwierigkeit, Versuchung und Tendenz. Die stetige Verwandlung der Gleichheiten und Ungleichheiten gibt der Anwendung des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes immer neuen Stoff. Und der Gleichheitssatz, zumal sozialstaatlich interpretiert, wird so zu einer zusätzlichen Triebkraft der sozialpolitischen Entwicklung.

##### cc) Die Typisierung der Problemlösungen und die dynamischen Potentiale des Atypischen

Sozialpolitik neigt dazu, zu typisieren. Das ist teils eine Folge des Bedürfnisses nach – politisch wahrnehmbarer und wirksamer – Aggregation; mehr noch aber ist es eine „innere“ Eigenart der sozialrechtlichen Regelungstechnik.

Sozialrecht wird da nicht nur von der Sozialpolitik getrieben. Vielmehr wird das Wesen des Sozialrechts auch zum Motor der Sozialpolitik. Der Rechtsstaat, der sozial-politische Lösungen unter die Gewähr des Rechts stellen will, bedarf dazu möglichst klarer Tatbestände. Und diese Tatbestandlichkeit erweist sich gegenüber der Vielfalt des Lebens als Selektion und Konzentration auf Typisches hin. Rechtliche Tatbestände schneiden immer Stücke aus der unendlichen Vielfalt der Realität. Und sie tun das um so mehr, je präziser sie sein wollen.

### Landespflegesatzkommission

Die Landespflegesatzkommission hat die Pflegesätze in nachstehenden Einrichtungen wie folgt vereinbart:

Name, Standort und Art der Einrichtung	Tages-satz DM	mit Wirkung vom	Spitzen- ver- band
Pädagogisch-therapeutische Intensivabteilung (PTJ) des Jugendhilfezentrums Rummelsberg	196,—	1. 10. 78	DW
Haus an der Teutoburger Straße, Reha-Einrichtung für psychisch Kranke, München			
Tagpatienten	59,40	1. 10. 78	DPWV
Nachtpatienten	39,60	1. 10. 78	DPWV
Frühförderstelle Coburg, Leopoldstraße 61–63			
Stundensatz	32,70	1. 10. 78	DW
Heilpädagogische Frühförderung Bayreuth, Kirchplatz 2, Verein Hilfe für das behinderte Kind			
Stundensatz	22,80	1. 10. 78	DW
Frühförderung des Vereins zur Förderung spastisch Gelähmter und anderer Körperbehinderter, Augsburg ambulanter krankengymnastischer Dienst			
Stundensatz	36,30	1. 10. 78	DPWV
mobiler krankengymnastischer Dienst			
Stundensatz	59,—	1. 10. 78	DPWV

Soziale Sicherung hat darüber hinaus aber eine eigene, ihr innewohnende Tendenz zur Typisierung. Je mehr sie sich auf Typisches konzentriert, desto „sicherer“ kann „soziale Sicherheit“ sein. Je mehr sie auch alles Atypische, Individuelle aufzunehmen sucht, desto „unsicherer“ wird sie.

Zwischen den Traditionen von Sozialversicherung und Rechtsstaatlichkeit besteht hier eine enge Verbindung. Man denke nur daran, mit welcher Härte das Sozialversicherungsrecht auf das Typische gerichtet ist und die Leistungen dem atypischen Bedürftigen, aber nicht Berechtigten, ebenso vorenthält, wie es die Leistungen dem atypisch nicht Bedürftigen, aber gleichwohl Berechtigten gewährt. Nur weil Sozialversicherung sich weigert, im Einzelfall zu prüfen, ob die Leistung einem Bedürftigen gezahlt wird – ob der Empfänger sich nicht auch selbst helfen könnte – ist sie so sicher, ist sie so „rechtlich“. Aber dieser Stil ist nicht auf die Sozialversicherung beschränkt. Auch die „Veredelung“ der Fürsorge zur Sozialhilfe etwa vollzog sich nicht zuletzt durch den Ausbau der Typisierung. Wo „Verrechtlichung“ als ein sozialer Fortschritt angesehen wird, hat dieser immer den Preis der Typisierung, also der Entfernung von flexibler konkreter Individualität.

Typisierung geschieht vor allem durch die Formulierung typischer sozialer Notlagen, für die standardisierte Abhilfe vorgekehrt wird, und gegen die, wenn möglich, kollektiv und institutionell vorgesorgt wird – wie vor allem hinsichtlich der klassischen sozialen Risiken der Krankheit, der Invalidität, des Alters usw. Typisierung geschieht andererseits durch Gruppenbildung – historisch z. B. in einzigartiger Weise hinsichtlich der Arbeitnehmer. Und nicht selten, vor allem im Bereich vorsorgender sozialer Sicherung, verbinden sich beide Methoden der Typisierung: wie in der Versicherung der Arbeiter gegen die Risiken der Krankheit, der Invalidität, des Alters und des Arbeitsunfalls durch die deutsche Sozialversicherungsgesetzgebung des späten 19. Jahrhunderts. Die Anerkennung eines „sozialen Risikos“ als Gegenstand vorheriger Vorsorge und nachgängiger Kompensation ist ein Vorgang rechtlicher und sozialer Institutionalisierung, dessen Bedeutung nicht hoch

genug veranschlagt werden kann. Sie setzt einen komplexen Prozeß in Gang. Sie impliziert eine Selektion zwischen Erwartungen – nämlich solchen Erwartungen, deren Enttäuschung durch öffentliche Leistung kompensiert wird, und solchen Erwartungen, mit deren Enttäuschung der einzelne und seine Familie sich selbst überlassen bleiben. Und sie verbindet die Möglichkeit der Enttäuschung mit dem Kalkül der Kompensation, die nie identisch sein kann mit dem Ausbleiben der Enttäuschung, und welche unzulänglich, adäquat oder letztlich selbst erwünschter Vorteil sein kann.

Wir haben längst vergessen, daß das Alter einmal ein amorphes, im Individuellen überaus vielfältiges Phänomen war: das sehr ungleich, auch sehr ungleich rasch, einsetzt und in seinen Konsequenzen überaus unterschiedlich war. Wir können solches Alter heute noch erleben, wenn wir in Entwicklungsländer reisen, aber auch schon etwa in Südeuropa. Mit der Einführung und Ausbreitung der Rentenversicherung, der Angleichung des Arbeitslebens an sie und mit der aus beidem folgenden Veränderung der Lebensweisen der Familien ist das „Alter“ eine genormte Sache geworden, die mit 65, nach Maßgabe der Vorschriften über die flexible Altersgrenze und der Spielräume im Recht des öffentlichen Dienstes auch etwas früher beginnt, in der Regel aber jedenfalls dazu führt, daß die Rolle in der Erwerbsarbeit endet und das Arbeitseinkommen durch ein Sozialeinkommen ersetzt wird. Oder nehmen wir als anderes Beispiel die Arbeitslosigkeit. Zwischen Erwerbsarbeit und anderer Arbeit, zwischen Arbeit und Arbeitslosigkeit, gibt es eine Fülle von Übergängen. „Arbeitslosigkeit“ schneidet aus der amorphen Masse dieser Phänomene das Intervall zwischen zwei abhängigen Beschäftigungen heraus. Wir wissen heute sehr gut, wie sehr diese Konzentration der Vielfalt der Lebensverhältnisse – etwa beim Übergang von der Ausbildungsphase zur Berufsphase, beim Wechsel von Hausfrauenarbeit in die Zeit-Erwerbsarbeit usw. – gerecht wird, wie eng dieser Begriff der „Arbeitslosigkeit“ ist. Gleichwohl strahlt er auf das soziale Leben, auf die Verhaltensweisen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern usw. aus. Beide Beispiele zeigen deutlich, wie das Bedürfnis nach rechtlicher Tatbestandlichkeit und verlässlicher sozialer Sicherung in der Typisierung zusammen treffen, diese dann aber weit auf die soziale Wirklichkeit und auf die rechtliche Umwelt ausstrahlen. Zu dieser Ausstrahlung noch ein anderes Beispiel: Selbst das Phänomen Verbrechen wird für Verbrecher, Opfer und Dritte verändert, indem den Opfern eine öffentliche Entschädigung zugesagt wird.

Dies für einzelne soziale Risiken und Notlagen weiter zu verfolgen, ist hier nicht der Ort. Hier kann es nur darum gehen, die eminente Bedeutung sichtbar zu machen, die es für das ganze Sozial- und Rechtsleben hat, wenn gegen ein „soziales Risiko“ vorsorgend und kompensierend vorgekehrt wird. Die sozial- und rechtspolitische Konstitution solcher „sozialen Risiken“ und analoger typischer Notlagen ist der unvermeidliche Weg sozialer Sicherung, zumal sozialer Sicherung im Rechtsstaat. Diese typisierende Abhilfe aber verändert immer auch die Nöte selbst und schafft zusammen mit den sozialen Vorkehrungen gegen sie eine neue soziale Normalität.

Typisierung zeigt sich in der Sozialpolitik aber auch dort, wo nicht soziale und rechtliche Sicherheit angestrebt wird und die Techniken des Rechts zurücktreten. Das eindrucksvollste Beispiel ist ein so sehr auf personale Leistung angewiesener und auf personale Hilfe zielender und also rechtlicher Steuerung und Kontrolle schwer zugänglicher Bereich wie die Sozialarbeit. Sozialarbeit ist im historischen Verlauf zunächst immer unspezifische, konkret den Bedürfnissen folgende Abhilfe gegen private und gesellschaftliche Insuffizienzen. Gleichwohl tendiert sie dazu, sich zu typisieren (und entsprechend zu professionalisieren): in Richtung auf Kinder-, Jugend- oder auch Altenarbeit, auf Gefangenen-, Entlassenen- und Bewährungsarbeit, auf Heime, auf gewisse Randgruppen usw. Ein stets relativ orientierungsarmer, unsicherer „Schild“ allgemeiner Sozialarbeit wird immer weiter vorangetrieben gegen die noch nicht typisierend begriffenen und regulierten Nöte in einer Gesellschaft, während sich im „Schacht“ dahinter typisierte, speziellere Sozialarbeit ausbildet.

Typisierung ist also ein umfassend verbreitetes und doch auch wieder in sich vielfältiges Charakteristikum der Sozialpolitik.

## Die STADT COBURG



kreisfreie Stadt mit 46 000 Einwohnern im westlichen Oberfranken, sucht für ihr „Haus der Jugend“ zum baldmöglichsten Eintritt einen

### **Sozialarbeiter oder Sozialpädagogen mit staatlicher Anerkennung**

**Wir erwarten** eine engagierte, verantwortungsfreudige Fachkraft mit praktischen Erfahrungen in offener Kinder- und Jugendarbeit, Bereitschaft zur Teamarbeit und Kontaktfähigkeit.

**Wir bieten** leistungsgerechte Bezahlung nach dem BAT und alle im öffentlichen Dienst üblichen Sozialleistungen, sowie Mithilfe bei der Wohnraumbeschaffung.

**Die Stadt Coburg** verfügt über alle oberzentralen Einrichtungen. Theater, reges Kulturleben, vier Gymnasien, Fachhochschule und Fachoberschule sind vorhanden. Die reizvolle und abwechslungsreiche Umgebung sichert einen hohen Freizeitwert.

Bewerbungen mit handgeschriebenem Lebenslauf, Lichtbild, Zeugnisablichtungen und Nachweise über die bisherigen Tätigkeiten werden bis zum

**28. Februar 1979**

an die **Stadt Coburg, Hauptamt, Postf. 684, 8630 Coburg, Tel.-Nr. (0 95 61) 76 - 2 14**, erbeten.

Typisierung aber bewirkt, daß das Atypische fürs erste verdrängt wird. Über kurz oder lang wird diese Vernachlässigung jedoch in Frage gestellt: vielleicht weil die Ungleichbehandlung von Gleichem neu sichtbar wird oder doch behauptet werden kann; oder weil die – typisierende – Lösung des Problems wirklich die Energien freimacht, um sich dem Ungelösten zuzuwenden, zumal die ungelösten Probleme für die Politik wichtige Reserven an Klientel bereithalten; oder einfach weil, je mehr sich „Sauberekeit“ ausbreitet, die bleibenden „Flecken“ schmerzlicher hervortreten. Durchgreifende Problemlösungen im Bereich des bisher Atypischen machen aber neue Verallgemeinerungen und also zumeist neue Typisierungen notwendig (nicht selten auch die Öffnung „alter“ Typen für die Lösung weiterer Probleme). Und somit hält insgesamt der Prozeß der Typisierung und der Vernachlässigung von Atypischem oder doch von früher Typisiertem an.

Wie vielgestaltig dieses Phänomen ist, soll noch einmal ein Beispiel zeigen: die Rivalität zwischen Sozialversicherungsrente und Eigentum. Legt man zugrunde, daß agrarisches und kapitalistisches Eigentum dem 19. Jahrhundert als die typischen Medien „natürlicher“ sozialer Sicherheit galten, so stellt die Rentenversicherung als kollektive soziale Vorsorge der Arbeiter einerseits den Versuch dar, Funktionen des Eigentums auszubreiten, andererseits aber auch den Versuch, soziale Sicherung so gut wie möglich ähnlich dem Erwerb von Eigentum zu gestalten. Sozialversicherung sollte innerhalb des Mauerrings von „Besitzständen“ liegen, Armut und Fürsorge außerhalb. Jahrzehnte versorgungs- und fürsorgerechtlicher Anreicherung und Verfremdung der Sozialversicherung, aber auch sozialer und rechtlicher Differenzierung und Verfestigung der Fürsorge haben diesen Mauerring aber weithin eingeebnet und vergessen lassen. Erst die Ausdehnung des Verfassungsschutzes des Eigentums unter dem Grundgesetz und die prosperierende Sozialpolitik der Bundesrepublik gaben neue Anstöße, den Mauerring des Eigentums eindeutig auch um die Rentenversicherung zu legen. Kaum daß diese Entwicklung einem gewissen Höhepunkt zutrieb, zeigte jedoch die aktuelle Krise der Rentenversicherung, wie labil, entwicklungs- und entscheidungsabhängig die Summe aller Renten und damit auch der individuelle Anteil daran ist, erwies und erweist sich erneut die Spannung zwischen den Besitzständen und der Summe der Bedarfe. Was in der Wachstums- und Wohlstandsphase selbstverständlich erschien, nämlich die Rente als Eigentum zu qualifizieren, wurde in Frage gestellt. Dazu kam die Forderung, Frauen „gleicher“ an den Leistungen zu beteiligen. Die Knappheit der Mittel für alle wird so einmal mehr zum Feind der „Eigentümer“, auch wenn ihr Rechtstitel auf eine sozialpolitisch konstituierte Leistung wie die Sozialversicherungsrente geht.

Immer wieder also zeigt sich diese revolvierende Dynamik: Sozialpolitik geschieht durch Typisierung; die Typisierung führt zur Spannung zwischen dem Eingeschlossenen und dem Ausgeschlossenen; und die Spannung drängt zu neuen Typen, zur Umbildung der alten oder zu einer Verallgemeinerung, wenn nicht Auflösung der Typen, die wohl unverzüglich wieder das Bedürfnis neuer Typisierung auslöst. Im Großen erkennen wir diese Phänomene wieder in der Dialektik zwischen der „alten sozialen Frage“, der Arbeiterfrage, und der „neuen sozialen Frage“ – genauer: der Fülle der immer „neuen sozialen Fragen“ –, in der Dialektik zwischen der Hebung und Ausbreitung allgemeinen Wohlstandes und dem Wandel und der Neubildung von Randgruppen oder auch in dem in vielen „westlichen“ Ländern zu beobachtenden neuen Aufkommen der „Armuts“-Frage gerade dann, wenn die Sozialpolitik gewisse Grade befriedigender Entwicklung erreicht zu haben scheint.

Ein verwandtes, gleichwohl nicht identisches Phänomen soll hier als tendenzieller „Zentrismus“ aller Sozialpolitik bezeich-

net werden. Gemeint ist damit folgendes. Aus vielerlei Gründen zielt Sozialpolitik darauf, durchschnittliche Lebensmuster zu ermöglichen und auszubreiten. „Westliche“ Sozialpolitik zielt in diesem Sinne weithin auf (klein)bürgerliche Lebensmuster. (Und selbst der osteuropäische Kommunismus verfährt hinsichtlich der privaten Lebensumstände ähnlich). Selbst wenn der Impuls sozialer Schritte vom Elend und von der Peripherie der Gesellschaft kommt, liegt die Korrektur darin, zur Mitte hinzuführen. Der Mitte zuzugehören, wird dann zum Besitzstand, zum Rechtsgut. Und die neue Peripherie, das neue Elend „unten“ und „draußen“ haben zunächst den Richtigkeitsanspruch eines Systems gegen sich, das mit der Absicht etabliert wurde, Peripherie „unten“ und „draußen“ zu absorbieren. Außer den Eigengesetzlichkeiten der Sozialpolitik hat dieses auch Gründe, die etwa mit dem Bedürfnis der Gesellschaften zusammenhängen, sich mittels der Außenseiter – genauer: mittels ihrer Extraposition – zu integrieren. Sozialpolitik „für das Volk“ – demokratische Sozialpolitik also – aber ist in ganz besonderer Weise auf diesen „Zentrismus“ festgelegt. Nicht die Randgruppe, nicht der Außenseiter entscheiden über Hinnahme und Unterstützung von Regimes, sondern die Mehrheit, die Masse. In den „formalen“ Demokratien folgt dieser „Zentrismus“ den Vorstellungen und der Macht des Grenz-wählers. Gehört dieser, wie in der Bundesrepublik und wohl meistens auch sozial der „Mitte“ an, bekräftigt dies den natürlichen „Zentrismus“ der Sozialpolitik.

Jedenfalls vollzieht sich Sozialpolitik auch in diesem Sinne in einer pulsierenden Bewegung. Erreicht die Spannung zwischen Wohlstand und Besitzstand einer sozialen „Mitte“ und Bedürfnissen und Nöten von Unterschichten und Randgruppen ein gewisses Maß, so wird versucht, die „Mitte“ zu erweitern. Randgruppen und Unterschichten werden absorbiert, einbezogen, im ungünstigsten Fall jedenfalls wahrgenommen und betreut. Die Korrektur setzt zunächst die Spannung herab, um gerade dadurch aber die neue Entwicklung kritischer Potentiale und Spannungen zu ermöglichen, wenn nicht zu begünstigen.

#### dd) Die Unendlichkeit und Widersprüchlichkeit der Erwartungen und die Endlichkeit harmonischer Erfüllung

Erinnern wir uns schließlich noch einmal der zwei elementaren Grenzen demokratischer Innenpolitik.

Erstens: Sachschau, Wertungen und Lösungsmodelle verschiedener Gruppen oder politischer Richtungen für identische oder einander berührende Probleme können einander ausschließen und schließen einander weithin aus. Zweitens: die maximale Erfüllung aller Forderungen überschreite das Maß des Verfügbaren. Der Sozialpolitik stellen sich diese Hindernisse mit größter Härte entgegen. Erstens, weil er als ein Staat von Verteilung und Umverteilung in besonderer Weise an der Kette der Ressourcen liegt. Zweitens, weil Divergenzen über Muster der Sozialpolitik weithin Divergenzen potentiell auch über die Lebensmuster und Daseins- und Verhaltensspielräume eines jeden einzelnen sind. So steht der Sozialstaat auch mit besonderer Not vor der Alternative zwischen der endgültigen Privilegierung der Interessen und Leitbilder eines Teiles zu Lasten des anderen und der umlaufenden Berücksichtigung immer wieder verschiedener Gruppen. Es ist auch die Alternative zwischen endgültiger „Besitzeinweisung“ der einen und endgültigen Enttäuschung der anderen einerseits und der Fluktuation von Forderung, Erwartung, Erfüllung und Enttäuschung andererseits. Wohin die Entscheidung gehen muß, erscheint offensichtlich. Dort desintegrieren Erfüllung und Enttäuschung. Hier integrieren Erfüllung und Hoffnung eine „offene Gesellschaft“.

Je stärker die Prinzipien der Aggregation der befriedigten, enttäuschten und neu erwartenden Gruppen variieren, desto



100 Jahre in München

**KADEDER**

DER STUHLSPESIALIST

Goldene und silberne Auszeichnungen

**STÜHLE - TISCHE**

MÜNCHEN 2, Tal 35 - Tel. 22 74 63

Truderinger Straße 221



# JEAN-PAUL-STIFT BAYREUTH

Wir sind ein evangelisches Jugendwohnheim  
mit 150 Plätzen für Auszubildende und Schüler  
— eine Einrichtung des Diakonischen Werkes —

und suchen sofort oder später einen

## Erzieher/Sozialarbeiter/Jugendpfleger

in der Lehrlingsabteilung.

Vergütung nach AVR und Ausbildung.  
Moderne 3-Zimmer-Wohnung im Haus kann  
gestellt werden.

**JEAN-PAUL-STIFT**

8580 Bayreuth, Hans-Sachs-Straße 2—4, Tel. (0921) 65521

weniger bilden und bekämpfen sich „Klassen“. Und je weniger sich die Gesellschaft durch harte und dauernde Grenzen und Gegensätze — wie sie für „Klassen“ typisch sind — gliedert, desto reibungsärmer und befriedender laufen Erfüllung, Enttäuschung und Hoffnung um.

Ein freiheitlicher Sozialstaat, der nicht etwa ein Staat der Arbeiterklasse oder ein Staat korumpierender Verteidigung von Privilegien ist, muß sich also dem Bilde nähern, das oben als konsequente Rundum-Befriedigung divergierender politischer Erwartungen skizziert wurde. Ein Grund mehr dafür, warum Sozialpolitik sich nicht endgültig erfüllen, sondern nur auf das unerreichbare Ziel der Erfüllung hin verwandeln kann.

### IV. Konsequenzen für das Sozialrecht

Die Not, die sich nach all dem für das Sozialrecht als zentralem Medium der Sozialpolitik ergibt, liegt auf der Hand. In Großbritannien und anderen Ländern des common law, wo dem Recht noch ein hoher Grad an Gewachsenheit und Selbstentwicklung und ein geringer Grad an Machbarkeit und Disposition zugestanden wird, haben diese Probleme die Tendenz ausgelöst, Recht und Sozialpolitik zu trennen. Sozialleistungen werden dort als social services dargestellt. Ihre normative Ordnung wird gern als ein Programm bezeichnet, mag dieses nun der Rechtsform nach ein Gesetz sein oder nicht. Der Rechtsschutz geht nicht vor die „normalen“ Gerichte, denen die Entwicklung des sich langsam und mit einem Maximum an institutioneller Autonomie verändernden common law obliegt. Der Betroffene kann in der Regel seine Interessen von in

Verfahren und Sache flexibleren tribunals geltend machen — besondere Verwaltungsgerichte oder Verwaltungsinstanzen mit mehr oder weniger Gerichtscharakter würden wir sie nennen. Daneben kommt den Aktivitäten gesellschaftlicher Organisationen große soziale Bedeutung zu, die sich der Regulierung durch das staatliche Recht noch mehr entziehen. Sozialrecht entwickelt sich so als ein „anderes“ Recht, als sozialer Steuerungsmechanismus eigener Art, dessen Effektivität und Bürger-nähe besonders wichtig zu sein scheinen, wichtiger eben als jene geheiligten Traditionen und Garantien, die sonst für das Recht gelten. Viele glauben dort sogar, diese Steuerungsmechanismen seien kein Recht. Und vor allem von der Sozialpolitik wird diese Trennung vom Recht für einen Vorteil gehalten.

Für uns scheint die Einheit der Rechtsordnung unverzichtbar. Wir sind ein sozialer Rechtsstaat, nicht nur ein Sozialstaat. Gesetzmäßigkeitsprinzip, richterlicher Rechtsschutz usw. müssen selbstverständlich für das Sozialrecht wie für anderes Recht gelten. Aber haben wir nicht doch auch die Spaltung schon in Kauf genommen? Was bedeutet der Grundsatz der Rechtssicherheit noch wirklich angesichts der Dynamik des Sozialrechts? Ist dieses Sozialrecht wirklich gleich dem übrigen Recht — dieses Sozialrecht, dessen rascher Wandel es der Integration in die allgemeine Rechtskultur weithin entzog, eine dogmatische Durchdringung und also seine verstehende Vergewisserung bis jetzt nur in Ansätzen zuließ, und dessen verlässliche Kenntnis nur dem Spezialisten zugänglich ist (dem Spezialisten nicht etwa des Sozialrechts, sondern jeweils dem Spezialisten der Rentenversicherung, der Krankenversicherung, der Kriegsoferversorgung usw.)? Was endlich vermag das Sozialrecht gegenüber gesellschaftlichen Defiziten? Was etwa vermag das Rentenrecht dagegen, daß die Mittel nicht erwirtschaftet werden, um die Renten zu entwickeln, wie zugesagt? Was vermag das Recht auf persönliche Dienst- und Sachleistungen dagegen, daß Leistungen der Unterbringung, Pflege, Betreuung usw. nicht so erbracht werden, wie sie gewährleistet erscheinen — eben weil in dieser Gesellschaft nicht genug Leute die Dienste so zu erbringen bereit sind, wie das Recht sie verlangt oder verlangen müßte?

Es gibt in diesem Lande viele Leute, die sich recht einseitige Vorstellungen von Sozialstaat und Rechtsstaat vorwerfen. Vom konkreten Sozialrecht als dem Begegnungsfeld dieser Prinzipien ist bei ihnen nicht die Rede. Das ist ihnen zu technisch, vielleicht auch zu mühsam. Aber in Wirklichkeit ist hier die Nagelprobe zu leisten, ob und wie und vielleicht auf welche neue Weise Sozialstaat und Rechtsstaat wirklich integriert werden können.

(Mit frdl. Genehmigung des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft. Der Vortrag ist in der Zeitschrift des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft, in „Wirtschaft und Wissenschaft“ 3/78 abgedruckt.)

## Regelsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz

(Stand: 1. Januar 1979)

		Haushaltsangehörige					
Gültig ab:	Land:	Haushalts- vorstand Alleinstehender	bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres	vom Beginn des 8. bis zur Vollendung des 11. Lebens- jahres	vom Beginn des 12. bis zur Vollendung des 15. Lebensj.	vom Beginn des 16. bis zur Vollendung des 21. Lebensj.	vom Beginn des 22. Lebensj. an
		DM	DM	DM	DM	DM	DM
1. 1. 1979	Baden-Württemberg	294,—	132,—	191,—	221,—	265,—	235,—
1. 1. 1979	Bayern (Mindestsätze)	290,—	131,—	189,—	218,—	261,—	232,—
1. 1. 1978	Berlin	297,—	134,—	193,—	223,—	267,—	238,—
1. 1. 1978	Bremen	297,—	134,—	193,—	223,—	267,—	238,—
1. 1. 1979	Hamburg	300,—	135,—	195,—	225,—	270,—	240,—
1. 9. 1978	Hessen	297,—	134,—	193,—	223,—	267,—	238,—
1. 1. 1979	Niedersachsen	297,—	134,—	193,—	223,—	267,—	238,—
1. 1. 1979	Nordrhein-Westfalen						
	Höchstsätze	297,—	134,—	193,—	223,—	267,—	238,—
1. 1. 1979	Rheinland-Pfalz						
	Mindestsätze	295,—	133,—	192,—	221,—	266,—	236,—
	Höchstsätze	299,—	135,—	194,—	224,—	269,—	239,—
1. 1. 1979	Saarland	297,—	134,—	193,—	223,—	267,—	238,—
1. 1. 1979	Schleswig-Holstein	300,—	135,—	195,—	225,—	270,—	240,—